

พัฒนาการกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน
และกฎหมายปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม

นางสุวรรณ ทงทุงกิจ



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชานิติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2539

ISBN 974 - 634 - 422 - 6

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

I1704618x

DEVELOPMENT OF LAWS ON GOVERNMENT
ADMINISTRATION AND STRUCTURE

Mrs. Suwanna Thongpoonkij

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws
Department of Law
Graduate School
Chulalongkorn University
1996
ISBN 974 - 634 - 422 - 6

หัวข้อวิทยานิพนธ์

พัฒนาการกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และกฎหมาย

ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม

โดย

นางสุวรรณมา ทองพูนกิจ

ภาควิชา

นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษา

ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ



บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยรับเป็น ส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิต

..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

(รองศาสตราจารย์ ดร.สันติ อุสุวรรณ)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ

(ศาสตราจารย์ ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช)

..... อาจารย์ที่ปรึกษา

(ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ)

..... กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร.กมลชัย รัตนสกาวงศ์)

..... กรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สุรพล นิติไกรพจน์)

พิมพ์ต้นฉบับบทความวิจัยวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสี่เหลี่ยมนี้เพียงแผ่นเดียว

สุวรรณ ทงพูนกิจ : พัฒนาการกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และ
กฎหมายปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (DEVELOPMENT OF LAWS ON GOVERNMENT
ADMINISTRATION AND STRUCTURE) อ.ที่ปรึกษา : ศ.ดร.บวรศักดิ์ อูวรรณโณ,
252 หน้า. ISBN 974-634-422-6



การวิจัยครั้งนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อแสดงให้เห็นว่าภายหลังการปฏิรูประบบการปกครองในสมัย
พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้เกิดระบบราชการในรูปแบบใหม่ที่มีการจัดระเบียบโครงสร้าง
และกำหนดอำนาจหน้าที่ภายใต้ระบบกฎหมายและข้อบังคับ ที่ได้ตราออกมาเป็นกฎหมายใช้บังคับอย่างชัดเจน
กฎหมายสำคัญในการจัดระเบียบบริหารราชการ คือ กฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และกฎหมาย
ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งมีลักษณะเอื้อประโยชน์ต่อการสร้างความเข้มแข็งให้กับตัวระบบราชการ
ให้ปลอดจากพลังอำนาจนอกระบบราชการที่จะควบคุมหรือตรวจสอบ นอกจากบทบัญญัติของกฎหมายทั้งสอง
แล้ว ระบบราชการยังสร้างความเป็นอิสระให้แก่ส่วนราชการต่าง ๆ ในรูปนิติบุคคล แต่การสร้างความเป็น
อิสระทางกฎหมายดังกล่าว กลับส่งผลให้เกิดปัญหาต่าง ๆ มากมายในการบริหารราชการ เพราะแนวความคิด
ในเรื่องนิติบุคคลของไทยแตกต่างจากแนวความคิดของต่างประเทศ ดังนั้นการยอมรับ "รัฐ" เป็นนิติบุคคล
ตามความเป็นจริง จะเป็นหนทางแก้ไขปัญหานั้นได้

ภาควิชา นิติศาสตร์
สาขาวิชา นิติศาสตร์
ปีการศึกษา 2538

ลายมือชื่อนิติกร
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

C570860 : MAJOR LAW
KEY WORD: DEVELOPMENT / GOVERNMENT ADMINISTRATIVE

SUWANNA THONGPOONKIJ : DEVELOPMENT OF LAWS ON GOVERNMENT
ADMINISTRATION AND STRUCTURE. THESIS ADVISOR : PROF.BORWORNSAK
UWANNO, Ph.D., 252 pp. ISBN 974-634-422-6

The objective of this research is to prove that resulting from the Government Reform during the reign of King Chulalongkorn, the bureaucratic system of Thailand has been governed under series of legislations especially the Laws on Government Administrative and Structure which clearly structured the bureaucracy and defined its power as well as duties. Through these legislations, the status of the bureaucracy has been strengthened and thus no check and balance from outside the system can be observed. The power and the problem has been further intensified by the acceptance of government agencies such as ministries and departments as juristic persons while Thai law, contrary to those of many other foreign nations, does not mention on the legal personality of State. Therefore, the acceptance of State as juristic person under Thai law shall be able to solve the abovementioned problem.

ภาควิชา.....นิติศาสตร์

สาขาวิชา.....นิติศาสตร์

ปีการศึกษา.....2538

ลายมือชื่อนิติศ.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....-



กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความกรุณาอย่างยิ่งของท่านศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อูวรรณธม อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ซึ่งให้ความอนุเคราะห์แก่ผู้เขียนทั้งแนวคิดในการศึกษาค้นคว้า การให้คำแนะนำในการเขียน การตรวจ และแก้ไขปรับปรุงวิทยานิพนธ์ รวมทั้งให้กำลังใจแก่ผู้เขียนตลอดเวลา ซึ่งผู้เขียนรู้สึกซาบซึ้งเป็นอย่างยิ่งในพระคุณของท่าน และขอกราบขอบพระคุณไว้เป็นอย่างสูง ณ ที่นี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงต่อท่านศาสตราจารย์ ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช ที่กรุณาได้รับประธานสอบวิทยานิพนธ์ ท่านรองศาสตราจารย์ ดร.กมลชัย รัตนสกาวงศ์ และท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุรพล นิติไกรพจน์ ที่กรุณาได้รับกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ผู้เขียนรู้สึกซาบซึ้งในพระคุณของทุกท่านที่ได้ให้คำแนะนำต่าง ๆ ตลอดจนได้สละเวลาอันมีค่าในการตรวจแก้ไขวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์เสริมสุข รุทวิวานิช ผู้ให้ความรู้เกี่ยวกับวิชากฎหมายการจัดโครงสร้างทางปกครอง ซึ่งผู้เขียนใช้เป็นพื้นฐานในการเขียนวิทยานิพนธ์นี้

ผู้เขียนขอขอบพระคุณคณาจารย์ในคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและขอขอบคุณพี่ ๆ เพื่อน ๆ น้อง ๆ ชาวคณะนิติศาสตร์ทุกท่าน โดยเฉพาะพี่ ๆ ห้องสมุด คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ทุกท่านคอยห่วงใยและให้กำลังใจในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ตั้งแต่เริ่มต้นจัดทำจนสำเร็จเป็นวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอขอบคุณบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ได้มอบทุนสนับสนุนเพื่อการจัดทำวิทยานิพนธ์แก่ผู้เขียน นอกจากนี้ ผู้เขียนขอขอบคุณ คุณสุกรวีดี บุญชุ่ม ที่ช่วยในการจัดพิมพ์วิทยานิพนธ์ และให้ความเอาใจใส่ติดตามทวงถามต้นฉบับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เสมอมา

สุดท้ายผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณมารดาผู้ให้กำเนิด และผู้ให้ความรู้แก่ผู้เขียนเป็นท่านแรกและขอขอบคุณพี่ ๆ น้อง ๆ ของผู้เขียนที่ให้กำลังใจในการทำวิทยานิพนธ์นี้ และที่สำคัญคือ คุณพระทีป ทองพูนกิจ ที่ให้กำลังใจ ความช่วยเหลือ และความเอื้ออาทรต่อผู้เขียนจนกระทั่งผู้เขียนสามารถจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้สำเร็จ และกำลังใจสุดท้ายที่สำคัญที่สุดคือ เด็กหญิงปิยาภรณ์ ทองพูนกิจ

หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะ เป็นประโยชน์ต่อการศึกษาแล้ว ผู้เขียนขอยกความดีทั้งหมดไว้แก่นุคคลที่ได้กล่าวถึงข้างต้นทั้งหมด และหากมีข้อผิดพลาดหรือบกพร่องประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

สารบัญ



หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญ	ช
บทที่ 1 บทนำ	1
ความน่า	1
ความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์ของขอบเขตการศึกษา	4
สมมติฐานการวิจัย	5
วิธีดำเนินการวิจัย	5
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	5
ส่วนที่ 1 กฎหมายเกี่ยวกับระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและกฎหมายปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม ในยุคปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ในรัชสมัยพระบาท สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จนถึงการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475	
บทที่ 2 สภาพและสาเหตุของการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินในสมัยพระบาท สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว	7
สภาพการณ์ก่อนการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน	9
1. ระบบเศรษฐกิจ - สังคม	9
2. ระบบการปกครอง	12
3. ระบบการบริหาร	16

สาเหตุแห่งการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน	19
1. บั๊จจัยภายในที่เป็นสาเหตุแห่งการปฏิรูป	19
2. บั๊จจัยภายนอกที่เป็นสาเหตุแห่งการปฏิรูป	20
บทที่ 3 กระบวนการปฏิรูปโครงสร้างระบบราชการและกฎหมาย	25
ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมในช่วงก่อนการปฏิรูปการปกครอง	
พ.ศ. 2435	24
1. การจัดระบบความสัมพันธ์ภายในรัฐ	30
2. การจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม	33
กลไกในโครงสร้างการบริหารและกฎหมาย	42
1. โครงสร้างการบริหารระดับการเมือง	46
2. โครงสร้างการบริหารระดับกระทรวง ทบวง กรม	56
3. โครงสร้างการบริหารระดับภูมิภาคและท้องถิ่น	67
กลไกในกระบวนการบริหารและกฎหมาย	78
1. กฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร	78
2. กฎหมายเกี่ยวกับการทหาร	83
3. กฎหมายเกี่ยวกับระบบข้าราชการ	91
4. กฎหมายเกี่ยวกับการศาล	96
ผลจากการปฏิรูปการปกครอง พ.ศ. 2435	103
1. ความสัมพันธ์ภายในองค์กรของรัฐ	104
1.1 การจัดตั้งองค์กรของรัฐในรูปของกระทรวง ทบวง กรม ..	105
1.2 การทำงานในรูปของคณะรัฐมนตรี (Cabinet System) .	108
2. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม	113
ส่วนที่ 2 กฎหมายเกี่ยวกับระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและกฎหมายปรับปรุง	
กระทรวง ทบวง กรม หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475	

บทที่ 4	การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 และพัฒนาการของการเปลี่ยนแปลงในยุคต่อมา	117
	สภาพการณ์ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475	119
	1. ระบบเศรษฐกิจ - สังคม	123
	2. ระบบการปกครอง	136
	3. ระบบการเมือง	139
	ลักษณะการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	144
	1. พ.ศ. 2475 - พ.ศ. 2490	144
	2. พ.ศ. 2490 - พ.ศ. 2500	151
	3. พ.ศ. 2500 - พ.ศ. 2515	159
	4. พ.ศ. 2515 - พ.ศ. 2534	169
บทที่ 5	การปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการบริหารและกฎหมาย	173
	การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง	175
	การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค	205
	การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น	218
บทที่ 6	บทสรุปและข้อเสนอแนะ	230
	รายการอ้างอิง	238
	ประวัติผู้เขียน	252